Presupuesto Público: ¿límite para negar derechos laborales?

José María Pacori Cari

Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín – Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo – Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social – Socio de la Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Presupuesto medio para proteger derechos

"Al respecto, este Tribunal considera que aun cuando el presupuesto de la República se sustenta en el principio de legalidad, y que es inadmisible la ejecución de gastos no aprobados en la Ley de Presupuesto Anual, ello **no resulta un alegato con fuerza suficiente frente a la amenaza o vulneración de derechos**, pues es el caso que, sin involucrar mayores recursos de los ya presupuestados, los mismos puedan destinarse priorizando la atención de situaciones concretas de mayor gravedad o emergencia, como en el caso de autos. Por consiguiente, consideramos que **la recaudación presupuestal no puede ser entendida literalmente como un objetivo en sí mismo, olvidando su condición de medio para conseguir el logro de objetivos estatales, con fines de lograr una máxima atención a la protección de los derechos de los ciudadanos**" (fundamento 35 STC Expediente Nro. 2945-2003-AA/TC)

Dignidad laboral

"Sobre esta lógica, la demandada **no puede aludir como pretexto la falta de presupuesto para incumplir la satisfacción de un derecho reconocido al trabajador**, lo contrario significaría prevalecer los intereses de las instituciones públicas sobre los derechos constitucionales de las personas, acto trasgresor del principio, valor y derecho dignidad, establecido en el art. 1 de la Constitución e infringir su artículo 38, que establece también el deber de los funcionarios públicos" (considerando 22 Resolución 11 (sentencia de vista) Expediente 26977-2019-0-1801-JR-LA-07, Segunda Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima).

Prioridad de derechos sobre presupuesto

"Con relación a la afectación al Presupuesto Público que invoca la demandada, es menester indicar que si bien los artículos 77 y 78 de la Constitución Política forman parte de las disposiciones sobre el Régimen Presupuestal y su correcta asignación, **no podemos soslayar que el pago de las obligaciones que emergen de una relación laboral, tales como los beneficios laborales, revisten prioridad sobre cualquier restricción de naturaleza presupuestal**" (considerando quincuagésimo primero Resolución 11 (sentencia de vista) Expediente 26179-2019-0-1801-JR-LA-07, Segunda Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima*).*

Equilibrio presupuestal

"resulta evidente que **mediante las leyes de presupuesto las cuales ya aclaramos, se rigen por el principio de equilibrio presupuestal, no es posible restringir derechos laborales**, pues aquellos resultan diametralmente ajenos a la función y contenido que, conforme a la constitución, debe tener una norma que rija el presupuesto anual de la nación". "Conforme a lo antecedente, es posible concluir que el reconocimiento de los derechos pretendidos en la presente causa, no vulneran el principio de equilibrio presupuestal. Primero que nada, porque las leyes de presupuesto citadas por la apelante tienen una duración limitada anual" "siendo que, por ello, no es posible aplicar ninguna de las leyes de presupuesto al caso. Y segundo, **las leyes de presupuesto, regidas por el principio de equilibrio fiscal, se ven encorsetadas a materia específica, lo que evidentemente no incluye la restricción de derechos laborales**" (cuadragésimo octavo, cuadragésimo noveno y quincuagésimo considerando Resolución 11 (sentencia vista) Expediente Nro. 18249-2019-0-1801-JR-LA-03, Segunda Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima).

Principios de protección laboral

"**las normas de orden presupuestal no pueden soslayar los derechos laborales**, pues entender lo contrario importaría vaciar de contenido la garantía consagrada en el artículo 23 de la Constitución Política del Estado que precisa que **el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado**, y que ninguna relación laboral puede desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. En este escenario, **las normas de carácter presupuestal de ninguna manera pueden prevalecer frente al imperativo de tutelar el trabajo subordinado**, de tal suerte que, **las rigurosas reglas presupuestarias, no constituyen un motivo para la inobservancia de los derechos laborales de todo trabajador**" (cuarto considerando de la Casación 2409-2021 Piura).

Principios de protección laboral

a. Prohibición de soslayar los derechos laborales por la aplicación de normas presupuestarias.

b. Atención prioritaria del trabajo por el Estado, sin que pueda alegar el presupuesto público para sustraerse de esta obligación.

c. La tutela del trabajo subordinado prevalece sobre las normas presupuestarias.

d. La rigurosidad presupuestal no es fundamento para inobservar los derechos laborales del trabajador público.

Preexistencia de derechos laborales

"De modo que, **la interpretación conforme a la Constitución de las normas presupuestarias, que una vez adquirida la condición necesaria para el disfrute de un derecho laboral (en este caso derivado de una norma autónoma), no puede ser desatendido por la entidad empleadora**; pues una interpretación contraria conlleva a afirmar que las normas presupuestarias contienen un implícito mandato de desconocimiento de los derechos laborales que le asisten a un trabajador que haya prestado servicios al Estado" (considerando octavo y noveno de la Casación 049920-2022 Lima).

Reconocimiento de derechos laborales

"Históricamente, la demandada ha emitido diversas Resoluciones Administrativas que, además de haber establecido cuales son los montos correspondientes a cada personal del Poder Judicial, tanto jurisdiccional y administrativo, también revisten de legalidad, pues no han sido cuestionadas en el presente caso, es decir, son normas administrativas que han quedado debidamente firmes y han sido ejecutadas según presupuesto asignado en su momento. De modo que, **la interpretación conforme a la Constitución de las normas presupuestarias, que una vez adquirida la condición necesaria para el disfrute de un derecho laboral (en este caso derivado de una norma autónoma), no puede ser desatendido por la entidad empleadora**; pues una interpretación contraria conlleva a afirmar que las normas presupuestarias contienen un implícito mandato de desconocimiento de los derechos laborales que le asisten a un trabajador que haya prestado servicios al Estado" (séptimo y octavo considerando de la Casación 049920-2022 Lima).

Impedimento para el contrato de trabajo

"Al respecto, **debemos señalar que las normas de orden presupuestal no pueden soslayar la existencia del contrato de trabajo** y, por ende, la obligación de pago de remuneraciones y de los beneficios sociales, pues entender lo contrario importaría vaciar de contenido a la garantía contenida en el art. 23 de la Constitución Política del Estado que precisa que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, y que ninguna relación laboral puede desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. En este escenario, **las normas de carácter presupuestal de ninguna manera pueden prevalecer frente al imperativo de tutelar el trabajo subordinado, de tal manera que, las rigurosas reglas presupuestarias no constituyen un motivo para la inobservancia de los derechos laborales de todo trabajador**" (considerando duodécimo de la Casación 5515-2019 Lima).

Despido por falta de presupuesto

"Las **normas presupuestarias no son un impedimento ni justificación suficiente para generar o convalidar mecanismos de elusión del estatuto protector del trabajo** en las relaciones laborales sostenidas con el Estado" (Sumilla de la Casación Laboral 49542-2022 Lima).

Límites presupuestarios (i)

"Al respecto, **la interpretación conforme a la Constitución de las normas presupuestarias, que una vez adquirida la condición necesaria para el disfrute de un derecho laboral (en este caso derivado de una norma autónoma), no puede ser desatendido por la entidad empleadora**; pues una interpretación contraria conlleva a afirmar que las normas presupuestarias contienen un implícito mandato de desconocimiento de los derechos laborales que le asisten a un trabajador que haya prestado servicios al Estado" (considerando vigésimo primero Casación Laboral 49542-2022 Lima).

Límites presupuestarios (ii)

"En referencia a la existencia de limites presupuestarias, corresponde señalar que otorgarle validez a dicho argumento contravendría gravemente principios laborales que implican el reconocimiento de mejoras remunerativas, en tanto **establecer límites en materia de presupuesto, orientados a restringir derechos laborales, no resulta bajo ningún sentido argumento valedero, pues en este caso implicaría desmerecer mejores condiciones laborales**" (considerando vigésimo segundo de la Casación Laboral 49542-2022 Lima).

Extinción del contrato por presupuesto

"Mediante la Carta de Resolución Contractual de Contrato Administrativo de Servicios" "**la Entidad resolvió el contrato administrativo de servicios de la impugnante sin indicar la causal de extinción en que se sustentaría tal decisión, limitándose a indicar que no se contaba con presupuesto como consecuencia de la pandemia del Covid 19**. De lo antes indicado, esta Sala considera que la Carta de Resolución Contractual de Contrato Administrativo de Servicios" "**ha vulnerado el principio de legalidad, al no haberse sustentado en alguna de las causales de extinción del contrato administrativo de servicios**" (considerando 28 y 29 Resolución 000368-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala).

Responsabilidad de la entidad pública

"Ahora bien, cabe agregar sin perjuicio de lo señalado que, **las razones de presupuesto que se alegan están referidas a las acciones de gestión interna, cuya responsabilidad de prever, programar y gestionar corresponde a la inspeccionada, que en lo absoluto enervan su obligación de cumplir la medida inspectiva de requerimiento**" (considerando 3.9 Resolución de Intendencia 835-2020-SUNAFIL/ILM)

Muchas gracias

Estudio Jurídico

Corporación Hiram Servicios Legales

Abog. José María Pacori Cari

E mail corporacionhiramsl@gmail.com

Móvil y WhatsApp 959666272